



安全理事会

Distr.: General
7 October 2005
Chinese
Original: English

2005 年 10 月 7 日秘书长给安全理事会主席的信

如你所知，在安全理事会审议了 2005 年 5 月 23 日我关于联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）的报告(S/2005/335 和 Corr. 1)之后，我任命凯·艾德先生(挪威)担任我的特使，负责全面审查科索沃(塞尔维亚和黑山)的局势。审查的目的是评估是否已经具备条件依照安全理事会第 1244(1999)号决议和有关主席声明，进入确定科索沃未来地位的政治进程。艾德先生已经向我提交报告，谨随信附上这份报告。

如报告所述，艾德先生的结论是，科索沃境内执行标准的情况虽然不平衡，但是，时机已经成熟，可以进入政治进程的下一个阶段。根据报告中的评估以及我已开展的进一步协商结果，特别是与我的特别代表瑟伦·耶森-彼得森先生的协商结果，我接受艾德先生的结论。因此，我打算根据安理会即将开展的审议工作的结果，着手准备任命一名特使领导未来地位进程。特使在开展这项十分敏感的工作时，将了解该次区域所关切的问题。我要强调，与此同时，必须下更大决心继续开展标准执行工作，以取得更大成果。只有在这一方面取得进展，未来地位进程才能取得成功，并具有持久性。

鉴于艾德先生提交的报告十分全面，目前我不打算向安全理事会另行提交一份关于科索沃特派团活动的报告。因此，我将在 2006 年 1 月底之前提交下一次关于科索沃特派团的定期报告。

我要籍此机会正式感谢艾德先生接受这项重要任务，编写了一份杰出的报告，并且感谢他努力促成有利于推进这一政治进程的环境。

请提请安全理事会成员注意所附报告为荷。

科菲·安南（签名）



附件

科索沃局势的全面审查

摘要

本报告全面审查科索沃局势，目的是评估目前是否具备开始和开展未来地位进程的条件。开展这次审查也是为了推动在当地取得进展，促成有利于推动这一政治进程的环境。

科索沃在经历了政治上停滞不前，人们普遍失望的阶段之后，进入一个生气勃勃发展的新阶段。目前已在执行一个政治进程，并且正在产生向前推进的势头。这一进程的基础是一项综合政治战略，其中包括未来地位进程的前景。

执行标准进程是这一富有活力进展中的一个重要组成部分，但迄今执行情况不平衡。在发展新的机制框架方面取得了较大进展。1999年冲突结束后，科索沃在体制机构方面是一片空白。现在，机构已经完备，其中包括中央和地方各级行政、立法和司法机构。建立可持续的法律框架方面也取得很大进展。议会、政府和科索沃特派团的立法工作目标宏伟，涉及公共生活和经济各个重要领域。科索沃大多数地区已建立提供公共服务的系统。公务员制度也在形成之中。近期内已经移交了大量管辖权。当地领导人逐步掌管自己的机构。有一种严重的倾向妨碍了新机构的发展，即政界人士普遍认为自己应该对自己的政党负责，而不是对服务对象公众负责。因此，作出任命的依据往往是政治和宗族所属关系，不是能力如何。

科索沃塞族决意不参加中央政治机构，而是维持并行的机构来提供保健和教育服务。科索沃塞族担心，他们将成为任何中央一级政治机构的装饰品，而没有能力产生明显的结果。科索沃阿族没有采取行动消除这种担心。科索沃塞族代表回到议会当中，会有利于科索沃塞族的利益。科索沃阿族各党派应该促进这一进程。现在贝尔格莱德应该放弃阻止科索沃塞族参政的立场。

经济领域已经取得重大进展。现已建立了经济构架，许多重要领域已经存在新的立法。但是，当前的经济形势不良。失业率居高不下，贫穷现象普遍。缺乏公共收入和能源部门老化的问题十分严重。为了改善这种局面，必须作出重大努力。不过，长期前景良好。私有化进程已经顺利展开，可以直接推动科索沃的经济，因为许多国有企业已经停业。然而，私有化进程可能导致在就业方面产生族裔歧视，影响少数族裔可持续就业。必须避免这种负面的作用。科索沃还有宝贵的自然资源没有开发，这种资源可以使科索沃在能源匮乏的地区成为能源出口国。

如果启动未来地位进程，必然会推动科索沃的经济。但是，科索沃当局必须了解，他们不能依赖国际社会解决他们的问题。他们必须采取措施确保解决不足

--

导言

1. 你在 2005 年 5 月 23 日提交了关于联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）的报告（S/2005/335 和 Corr.1）后，请我根据附件所载职权范围对科索沃局势进行全面审查。审查范围广泛，重点是启动和开展未来地位进程的条件是否成熟。我还力求利用全面审查的影响力推动当地的进展，创造有利于推进政治进程的环境。
2. 对于在科索沃的各种经历，我要特别强调这十天中的体验，在这十天的时间里，我们在科索沃各地旅行，在无数的乡镇和村庄里，尽可能接触到更多的人。这次旅行让我们看到了普里什蒂纳会议中看不到的东西：科索沃人民的生活状况，他们面临的艰辛和对未来的希望和恐惧。为充分了解当地的局势和复杂的政治环境，我和我的小组成员与以下各方进行了广泛协商：贝尔格莱德和普里什蒂纳的政治领导人；科索沃各族群的领袖；安全理事会成员国和重要会员国的高级代表，特别是联络小组和区域邻国的高级代表；区域组织（欧盟、欧安组织、北约和欧洲委员会）；科索沃特派团和外地的其他联合国代表及联合国总部。我非常感谢所有对话者态度坦率，慷慨协助，也感谢科索沃特派团提供支持。
3. 以下考虑和建议反映了我对目前局势及应如何按照安全理事会第 1244（1999）号决议开展今后工作所做的最佳判断。

背景

4. 要了解当前的政治局势，必须考虑到 1999 年冲突结束后科索沃发生的巨大变化。当时，成千上万的科索沃阿族人返回科索沃，开始重建自己的生活。大部分科索沃塞族人逃离了家园。对所有族群而言，科索沃是一个苦难深重，满目疮痍的社会。经济完全崩溃，民主制度不复存在。根据第 1244（1999）号决议，科索沃由国际行政当局管理。
5. 从那时起，科索沃开始了全面的重建进程。重建了房屋，成立了管理社会各个方面的新机构，并且在艰苦的条件下开始了经济的重建。此外还在这个没有坚实可靠的民主传统的省份建立起了新的民主制。科索沃羽翼未丰的机构艰难地应对着建立健全的法律框架，向所有人口提供服务和安全的挑战。为指导和协助科索沃的重建和发展，2003 年启动了标准审查机制。该举措的目的是帮助科索沃取得进步，从而开始未来地位进程。然而，人们越来越感到国际社会似乎在开展阻挠行动，不愿意处理这一至关重要的问题。人们心中的挫败感和停滞感越来越强。
6. 1999 年结束的冲突的确给科索沃各族群之间的关系，特别是科索沃阿族和塞族之间的关系带来了深远的影响。自 1989 年起，贝尔格莱德当局一直控制着权力工具。科索沃塞族在贝尔格莱德统治的保护下生活。1999 年冲突结束后，科索

沃塞族目睹权力工具逐渐移交到多数族裔占主导地位的临时自治机构。这一重大变化给多数族裔和少数族裔都带来了强烈的心理和政治影响。

7. 今天，科索沃阿族人展示出了更强烈的自信和决断。他们正在塑造自己作为执政的多数族裔的身份，这是可以理解的。但这种身份在很大程度上是靠一些有争议的事件、特征标志建立起来的，往往与科索沃塞族和其他族裔的身份对立。当然，很多冲突后的社会都存在这种现象。与科索沃阿族人新展示出的决断交织在一起的是挥之不去的不确定感，他们不知道贝尔格莱德会采取什么行动阻止他们实现自己的政治理想。他们把科索沃塞族人看作贝尔格莱德的工具，因而仍对他们的未来构成威胁。

8. 相反，科索沃塞族在努力维护自己的身份。这种身份的重要要素，如语言、文化和宗教遗产及经济生存都承受着压力。其他更小的族裔被进一步边缘化——不管是在政治上，经济上还是文化上。在有些地方，他们在被同化。

9. 停滞感及科索沃阿族和塞族间的紧张关系导致 2004 年 3 月爆发了暴力事件。这说明必须认真处理族裔关系，并需要立即确立更强有力的政治构想。国际社会不应该接受被人们看作是维持现状的政策。

10. 在 2004 年 8 月 6 日提交给你的报告中（2004 年 11 月 30 日，S/2004/932），提出了走出政治停滞期，进入更具活力的政治进程的路线图。该路线图载有一个全面战略的概要，战略的目的是产生政治势头，启动未来地位进程。路线图基于这样一个信念：科索沃未来地位问题不能再拖延了。继续遵循“等着瞧”政策带来的风险，包括加剧政治、经济和社会方面的挫折，很快就会远远超过未来地位进程带来的风险。

11. 本报告寻求在一年后对政治形势进行全面评估，更加仔细地研究未来地位进程的前景。要想确定启动这一进程的时机是否成熟，必须对科索沃的局势进行广泛评估——远远不只限于对标准的执行情况进行评估。评估必须包括对科索沃总体情况的考虑，对整个区域情况及国际社会工作的考虑。关键问题是启动这一进程的政治条件是否成熟，是否为此做好了充分的准备，还是作出这样的决定为时尚早。

12. 如今在科索沃出现了充满活力的新发展。这种态势的一个重要部分是执行标准进程。它带来了多年没有过的发展势头。但标准进程的目标雄心勃勃，不可能在短期内实现。上文提到的 2004 年 8 月 6 日的报告强调了这一点。标准进程需要人们付出持续坚定的努力，这一进程一直延续到确定科索沃未来地位的进程，而且不仅限于此。不切实际的期望不仅不会带来进步，而且会加剧社会上的停滞感。也会更加诱使人们将标准进程变成一种装点门面的活动，破坏在当地产生的效果。

13. 同样，如果标准进程未能取得适当进展，就启动未来地位进程，则会破坏人们为加强对法治的尊重而付出的努力，从而影响到科索沃所有人——不管他们属于哪个族裔。这样的进程会使科索沃的少数族裔面临更大的风险，危及科索沃多族裔的特点。如果科索沃内部不稳定，会使确定和执行可行的未来地位工作更加艰难。

14. 国际社会对执行标准进程投入了大量精力，并邀请科索沃领导人参与基础广泛的共同工作。科索沃政府中已经建立了推进标准进程的机构，该机构已成为相关活动的核心力量，改善了官僚政治文化。这项工作本身就是一个重要成就。

15. 许多参与执行标准进程的各族裔成员都决心确保该进程获得成功。他们的雄心壮志是在善政和法治的基础上创建一个具有欧洲整体观的社会。此外，推动科索沃阿族人这样做的动力的还有参与未来地位进程的愿望。但是，科索沃阿族也有一种倾向，即认为标准执行进程是由外部力量强加的，只有完成了这个进程，才能进入地位进程。他们往往并不真正支持标准执行进程的根本原则和目标。因此，对标准进程的口头大力支持并未完全转化为对取得具体成效的坚定承诺。对于政府内外的政治领导人而言，情况也是如此。普里什蒂纳会议没有产生明确的推动力，在市镇一级反映出这一点。进程取得进展往往是由于国际压力，而不是因为地方的参与。

16. 标准的执行是复杂的，多方面的。去年的报告中强调，标准执行绝不能变成一个技术和官僚程序，而应是一项注重影响的政治活动。这仍是一个令人关注的问题。必须确保不会因进程本身吸引了过多的注意力，耗费了太多的精力，而无法充分关注对人民生活带来的影响。它还必须使人们可以关注进程中任何阶段可能存在瓶颈的关键领域。需要制订一个总体方法，做到每个标准互相支持，所有标准都在这一广泛的范畴内得到衡量。

挑战

构建机构基础

17. 运转良好的机构是建设民主社会、发展健康经济和尊重法治的前提。1999年冲突结束后，科索沃在机构方面是一片空白。如今，已设立了一整套全面的新机构。这是一个巨大的成就。在中央和地方一级都设立了行政、立法、司法和其他机构，并计划于今年晚些时候设立新的部委。公务员制度在逐渐形成。近期以来，进行了重大的职权移交。地方领导人逐渐接手各自机构的管理权。短短的时间内民主水平得到提高。此外，在建立可持续的法律框架方面取得了长足进展。议会、政府和科索沃特派团开展了雄心勃勃的立法工作，内容涉及公共生活和经济的重要领域。

18. 2004年10月举行的议会选举也大获成功。选举自由、公正、透明，这是主要由科索沃当局组织的首次选举。选举结束后，议会的成熟程度面临着新的考验，

执政联盟遭到了强烈的反对。联盟双方及议会领袖都必须学会扮演各自的新角色，事实证明要做到这一点非常困难。议会文化尚未扎根。尽管如此，科索沃议会的工作还是在稳步改善。

19. 政治家们认为自己应对所属的政党负责，而不是为所服务的公众负责，这一强烈倾向破坏了新机构的发展。政党往往把新机构和公务员制度看作自己的领地。因此，官员的任命往往取决于其政治或宗族从属关系，而非取决于是否有才能。许多公务员对这种将政治权力机构和公务员制度混为一谈的现象感到担忧，同时也担心它会阻碍建立持久和稳定的政府。问责机制已基本建立，以处理不当行为，确保已制订的法律和程序得到遵守。然而，他们并不能提供充分的保护。此外，大量事实表明塞尔维亚语作为临时机构的第二官方语言没有得到足够的尊重。

20. 过去的五年里，科索沃还建立了全面的教育和保健系统并提供其他公共服务。但服务质量存在严重缺陷。医疗服务水平低下，有时接近发展中国家的标准。教育体制急需实现现代化和消除政治因素的影响。然而，目前科索沃大部分地区都在提供服务这一事实本身就是一项重大成就。

21. 科索沃塞族选择游离在中央政治机构之外，保留了并行的保健和教育服务机构。人们曾多次徒劳地呼吁科索沃塞族代表重返中央政治机构。这主要是指议会，因为政府由科索沃两个阿族政党组成，宣称其目标是实现科索沃的独立，参与这样的政府比参与议会更有争议。科索沃塞族担心自己会成为中央政治机构的装饰品，担心自己的参与无法带来任何实际的结果。这种担心是可以理解的，何况科索沃阿族并没有采取任何行动来消除这种担心。然而，如果科索沃塞族代表重返议会，塞族的利益将得到更好的保障。科索沃阿族党派应清楚地表示他们将尊重科索沃塞族和其他少数族裔，把他们的声音当作合理的关注认真倾听，而不是将其看作微不足道的少数人的声音，阿族可以通过这种方式推动该进程。贝尔格莱德当局所持的否定态度一包括未支持科索沃塞族人参加 2004 年举行的选举——是导致科索沃塞族没有参与中央政治机构的一个重要原因。贝尔格莱德现在必须放弃这一立场。事实上，如果科索沃塞族参与了这些选举的话，凭借保留席位和当选席位，他们本可以影响议会的辩论，甚至影响政府的组成。

22. 临时机构的官僚结构中，科索沃塞族和其他少数族裔的人数也很少。高级管理职位更是如此。征聘少数族裔往往是为了完成配额，而不是为了推动少数族裔有意义的参与。显然，科索沃阿族应更加努力地创造一个多族裔的公务员制度。但科索沃塞族和其他少数族裔也必须表现出有兴趣申请政府职位，并愿意积极参与。

23. 科索沃塞族聚居区的并行保健和教育服务机构主要由塞尔维亚政府提供经费。这些机构的持续存在是一种政治示威，也反映了两个族群之间的不信任。对贝尔格莱德来说，这是一种政治影响力。目前存在的并行结构问题与 1999 年以

前科索沃阿族的并行结构有很多相似之处。今天，并行结构也许是确保向科索沃塞族提供适当服务的唯一可行方式。要解决并行结构问题，政府必须采取认真务实的举措，有关各方必须消除政治因素对该问题的影响。这一问题很可能只能在未来地位进程中得到解决。

24. 科索沃新机构的运行非常不平衡，这些机构严重缺乏经验和专门知识。因此，建设新机构和移交管辖权必须与重点突出的国际社会支助能力建设的工作同步进行。像很多冲突后情况一样，国际行动零零散散，由外部推出的短期举措驱动，而不是根据机构内部的长期要求开展。政府已详细制订了能力建设方案，以便在这一进程中掌握更大的自主权。尽管如此，地方自主权意识的出现并不会减少对国际支助的需求。能力建设需要有长期的构想。成立运作良好，不受政治因素影响的大学也会为能力建设作出宝贵而长期的贡献。

25. 在走出充满争议的过去的过程中，科索沃保护团不断完善其作为民间应急组织完成任务的能力。科索沃保护团为达到标准而开展的工作很大程度上要归功于它的领导人。最近，科索沃保护团变得更加专业化。它在重建工作中提供援助，并且开始征聘少数民族裔成员，这是一项艰难的工作。科索沃保护团仍面临着严重的不信任，尤其是来自科索沃塞族的不信任。科索沃保护团的根本问题是它的起源及很多人对它未来可能发挥的作用的渴望。鉴于这是一个敏感问题，因此需要在未来地位进程中，根据科索沃的未来要求加以解决。

经济挑战

26. 科索沃目前的经济状况给发展有生存能力的机构和提供高质量的服务带来了严重的不利影响。今天，经济状况仍然岌岌可危。虽然取得了一些进步，但仍有很多人生活在贫困中，失业率居高不下。科索沃大部分人口都遭受着这种状况的影响，但少数民族裔和特别弱势群体所受影响尤为严重。

27. 经济局势最令人担忧的一个方面是对 2006 年公共收入的预测。根据目前的估计，公共收入远远无法满足支付经常性费用和投资的需要。预计将出现严重的预算赤字。政府必须立即采取行动，建立更完善的税收和公用事业费征收制度，将灰色经济部门合法化。这些措施将增加公共收入，降低对国际援助的依赖程度。

28. 能源部门是科索沃最具发展潜力的长期资产之一。也是它所面临的最艰巨的挑战之一。科索沃电力公司技术陈旧、电力供应短缺，从顾客手中得到的收入严重不足。去年冬天，由于顾客缴费不足，许多村庄被断电。今年冬天，可能会出现类似的断电情况。但不应将这种情况视为族裔问题，因为所有族群都会受到影响。

29. 科索沃也出现了积极的事态发展。1999 年武装冲突结束时，科索沃几乎没有任何经济结构和法律。如今，已建立了经济结构，制订了很多重要领域的现代法律。设立管制机构，不断发展银行业，是推动经济发展的成就之一。运作良好的

财政和经济部在国际和地方专家合作下建立了现代经济管理框架。一旦科索沃发展计划制订完毕，也会成为指导该省经济前景的宝贵工具。

30. 经过长期拖延后，如今私有化进程已在进行中。科索沃信托机构预计，到明年春天社会拥有企业 90% 的价值将实现私有化。这一进程会对科索沃经济产生直接而积极的影响，因为许多社会拥有企业一直处于无事可做的状态。大多数私有化企业被居住在科索沃或国外的科索沃阿族人接管。政府高层官员担心许多投资不会带来富有成效的商业活动。同时也存在利用私有化进程洗钱的可能。此外，还必须考虑该进程对不同族裔群体产生的影响。私有化进程可能导致就业中的族裔歧视，影响少数族裔社区经济的可持续性。该进程必须继续推进，但同时要确保私有化进程期间和之后少数族裔的利益得到保障。贝尔格莱德建设性地参与私有化进程将促进这一目标的实现。

31. 科索沃还拥有宝贵的未经开发的自然资源，特别是褐煤和其他矿产资源，同时也拥有重要的农业潜力。随着技术和基础设施的改善，褐煤资源将使科索沃成为这个能源匮乏地区的能源出口国。解决与产权有关的问题将加速未开垦土地的充分利用，减轻少目前令人无法接受的大量进口农产品的现象。

32. 总而言之，科索沃的经济状况既存在严重的短期问题，也拥有积极的长期前景。如果启动未来地位进程，一定会给科索沃的经济带来积极的影响。会在人民中产生新的乐观态度以及对未来的信心。一旦未来地位确定，将会为投资、贷款及与国际行为者的合作奠定坚实的基础。但科索沃当局必须明白，他们不能依靠国际社会来解决自己的问题。他们必须自行采取措施确保不足之处得到解决，例如，必须增加公共收入。此外，投资和一体化不仅仅取决于地位，还取决于是否能够建立一个可以预测、局面稳定和尊重法治的科索沃。

加强对法治的尊重

33. 法制受到机构实力和经济独立能力的影响。法制还取决于法律框架的发展，而法律框架已经取得显著进展。当今的主要挑战是各级部门在实施立法方面缺乏能力并没有做好准备。尊重法治的工作没有得到适当保证，落实法治的机制没有得到充分发展。

34. 在科索沃机构中族裔最多的科索沃警察部队正在逐步承担要求更高的新行动，包括控制骚乱。整个科索沃控制骚乱的职责已转交给科索沃警察部队，而国际警察仅发挥监测作用。科索沃警察在单一族裔社区处理普通罪行的工作日益得到人们的尊重。较严重的或有族裔背景的犯罪行为科索沃警察部队还难以处理。

35. 科索沃司法系统一般被认为是科索沃最薄弱的机构。民事司法系统特别令人关注，它积压的案件越来越多，现已达到几万宗。这影响到科索沃的每一个人，降低了人们对法治的尊重并且造成一种有罪不罚的气氛。积压的许多案件都是少数民族的产权诉讼。

36. 现已证明，科索沃警察部队和司法系统还难以打击严重犯罪活动，包括有组织犯罪和腐败现象。其中的障碍是家庭或家族抱成一团、证人受到威胁以及执法官员和司法官员也受到威胁。对于族裔间的严重犯罪行为，执法的记录也不全。只有为数极少的重罪犯罪分子受到法律惩处。其他罪行，如偷窃少数民族的牲畜和农用器械以及非法使用耕地，都很少受到起诉。这更加使人们感到犯罪分子能够无法无天肆意作案。

37. 有组织犯罪和腐败现象已成为影响科索沃稳定和科索沃体制可持续性的最大威胁。国际社会妥善调查了一些涉及有组织犯罪的大案，包括贩运人口和毒品，并对肇事者绳之以法。这些个别案件已证明有组织犯罪是对科索沃的严重威胁。

38. 腐败是科索沃一种普遍现象，但是腐败的程度难以评估。在海关等经选择的领域制定有效的问责制度，为打击机构腐败现象作出了重大努力。政府还没有为打击和防止省级机构的腐败行为，采取必要的行政和立法行动。虽然反腐败法已经公布，但是建立反腐败机构的工作却被推迟。这个过程非常缓慢并且没有令人信服的承诺感。在过去6年中，国际警察、检察官和情报官员曾试图解决腐败问题，但是并没有打破坚冰。宗族抱成一团、保持沉默的规矩、语言问题和地方执法机构没有经验都是造成这次失败的原因。国际社会和作出充分承诺的科索沃当局共同努力才有可能在这方面取得进展。只有这种努力才能产生重大影响，才能表明有关方面已做好打击这类犯罪活动的准备。

39. 科索沃警察和司法机构都很脆弱。因此，考虑进一步移交这些方面的管辖权时要十分谨慎。新的司法部和内务部应当由得到所有社区和所有政党高度信任的个人领导。但这样的个人不好找。在一个正从冲突后的创伤中恢复的严重分裂的社会中，这两个部很容易被视为在一个政党或一个族裔群体的控制之下。如果没有有力的监督、干预和制裁政策，这些敏感部门的管辖权就不能转交。科索沃警察部队的多族裔成份和它得到的信任都很脆弱。转交这方面的管辖权可能对科索沃警察部队产生离心作用，使它难以维持多族裔的成份。将来关于地位问题的可能谈判会对科索沃警察的多族裔特征产生压力，那时候这种挑战将会更加严峻。

40. 鉴于警察和司法系统的局限性，在敏感部门行使行政权力的国际警察需要继续驻留。国际法官和检察官也需要继续驻留，以便审理战争罪、有组织犯罪和腐败大案以及难以处理的族裔间案件。目前减少国际法官和检察官人数的工作为时过早，对此应重新加以紧急考虑。减员的结果会使一般百姓，特别是少数民族社区对司法系统进一步丧失公信力和信心。没有多少理由可以令人相信地方法官和检察官能够在不久的将来承担起国际人员现履行的职责。

41. 对科索沃警察学校的未来也要持谨慎态度。这是国际社会在科索沃开展的最成功的工作之一。现在还不是替代这个学校的国际管理的时候。警察部队必须并似乎应该在中性政治的环境中得到训练。只有这样才能确保科索沃警察部队多族裔的构成，才能提高各社区接受他们的水平。

42. 加强对法制的尊重还需要加强人权机构的工作。目前建立人权咨询小组的计划能够有助于更好地保护人权。还应当考虑建立最高法院人权问题特别小组。

43. 监察员机构是科索沃目前主要的人权机构之一。在目前的人权气候下，把这个机构转交给地方管理时必须避免这个机构受到削弱。国际社会必须确保它目前的权力和管辖权不会被削弱并且确保它的公信力。

多族裔的挑战

44. 安理会第 1244 (1999) 号决议强调科索沃要维持一个多族裔的社会。族裔间的挑战有许多方面——提供安全、保证财产权、促进回返工作和保护少数民族社区的特征。令人遗憾的是，在建立多族裔社会的基础方面并没有取得多大进展。科索沃领导人和国际社会应当采取紧急措施，改变这种不利的局面。

安全问题

45. 关于安全问题，总体的局势稳定。报告的犯罪活动，包括族裔间的犯罪活动很少。一般来说，政治领导人都高度重视维持稳定和安全的問題。他们知道，爆发任何暴力活动都会严重伤害科索沃的国际声望和他们的政治目标。驻科索沃部队(驻科部队)执行全面保安任务时已提高了效率并能够在科索沃全境作出迅速反应。科索沃警察部队也得到较好的培训和装备。不过，过去几周的事件证明，局势仍很脆弱。

46. 实地的局势还很复杂，很麻烦，特别是在少数民族社区。统计数字容易令人误解。虽然报告的族裔间犯罪活动不多，但是常常发生没有报告的程度不那么严重的族裔间暴力活动和事件。它们并没有列入统计数字。骚扰，抢劫、偷牛和其他类似事件经常发生。此外，还存在非法占有财产，特别是非法占用农用耕地的普遍现象，不冒人身安全的风险就不能获得这些财产和使用或耕种土地。还有，科索沃地方不大，一地发生的事件会很快传遍其他地方。在这种情况下，少数民族社区，特别是科索沃塞族人社区的不安全已不是一种感觉了。它确实混合了现实和感觉。要改变这种局势，必须更有力地惩罚犯罪活动。当肇事者逍遥法外时，那种有罪不罚的气氛就会占上风。当肇事者来去行动自由时，就难以说服受害者他或她也享有同样的自由。

47. 报告的族裔间犯罪事件不多的部分原因是，少数民族尽量避免与多数民族接触，或把这种接触减少到最低限度。很难期望少数民族社区的人会承担风险，出面证明行动自由和安全是一种感觉还是现实。因此，贝尔格莱德当局应当在暴力事件发生时不发表煽动性言论或过早作出反应。这类言论也会造成不安全的环境。

财产权

48. 要确保一个真正多族裔的社会，保证财产权是最紧迫的挑战之一。这是影响所有社区的普遍法制问题。然而，这对少数民族社区，特别是科索沃塞族人以及

他们回返和生存的前途至关重要。目前财产权既没有得到尊重，也没有得到保证。非法建造和占据家园、占用他人农业财产和商业财产成了一种普遍的现象。

49. 大批农业和商业财产仍被非法占用。这是回返和可持续生计工作的严重障碍。大多数居民财产诉讼案得到了审理。然而，只有不到一半的判决得到落实。地方法院与财产有关的案件严重积压，数量多达几万宗。不能再允许这种状况持续下去了。政府和国际社会必须紧急解决这个问题并寻求替代方式来处理未判决的案件和落实法庭已作出的判决。

回返进程

50. 缺乏安全、缺乏对财产权的尊重以及未来的不确定性在很大程度上造成整个回返进程几乎停滞不前。人们强烈感到，犯罪分子逍遥法外，而谋求可持续生计的途径却非常有限。1999年6月以后离开科索沃的绝大多数人没有回返。虽然2004年3月暴力事件之后离开科索沃的人中有一部分已经再次放弃了他们的家园，但是大多数人已经回返。尽管房屋和许多附属建筑已得到重新建造，但是回返者发现2 000英镑的起始赔偿费不足以弥补动产的损失。可行的回返进程将需要更长时间的支助和关注，特别是便利人们获得服务和重新拥有土地。还要更多地关注留下的人。现有社区的可持续性必须成为回返战略的组成部分。对每个离开科索沃的家庭来说，他们回返自己村庄或城镇的可能性会越来越小。

51. 科索沃阿尔巴尼亚族领导人已对回返进程作出了承诺。然而，这是一种“普里什蒂纳的现实”。这种现实与当地的现实不同。安全局势、不能充分获得法律保护、财产权得不到保护和政治及经济前景不确定都阻碍了回返工作。还有，许多地方的大气候不利于人们回返。多族裔性常常不当作一项目标。因此，除了一些例外，科索沃塞族人只会回返可用数字表明安全的地点，回返能获得塞族人自己的服务的地点。少数科索沃塞族人还与科索沃阿尔巴尼亚族人一起居住在城市地区，那儿的回返工作更加困难，因为多数民族社区的压力比较大并且经济生存的途径有限。

52. 总体统计数据虽然可靠但是难以获得，人们，包括国际社会在内普遍认为，目前离开科索沃的科索沃塞族人与回返的人数一样多或者更多。有报告说，越来越多的回返者卖掉财产，再次离开科索沃。

53. 仅向回返原住地的回返者提供援助也阻碍了回返进程。例如，1999年逃离普里什蒂纳的人在可预见的将来不太可能回返原地。不过，他们可能希望在科索沃其他地方建立家园。应当考虑采取较灵活的援助政策，促使回返者能在他们选择的地区重新定居。这样可让回返者在科索沃建立更能独立发展的社区。应当在人们能够生活的地方而不仅仅是曾生活过的地方向他们提供支助。这是一个复杂问题，因为比较灵活政策也可能受到政治操纵和滥用于政治目的。不过，这并不

意味着要放弃承诺，不帮助那些希望回返家园的人和需要支持以实现其愿望的人。它不能替代而只能补充目前的政策。

54. 科索沃境内流离失所者的状况常常受到忽视。科索沃境内难民营持续存在令政府机构和国际社会十分难堪。普内蒙迪纳和日特科瓦茨的罗姆人营地状况特别令人担忧并且因严重的卫生问题更加恶化。这些问题应当加以紧急处理。

塞尔维亚族东正教的宗教圣地和机构

55. 塞尔维亚族东正教的宗教圣地和机构代表着科索沃塞族社会精神世界的重要部分。科索沃塞族社区的持续存在与保护这些文化和宗教遗产息息相关。塞族东正教圣地还不仅仅是代表塞族人身份的重要部分，而且是世界文化遗产的一部分。但是从 1999 年以来其中许多圣地受到了严重的破坏或摧毁。现在终于要开始重建工作。不过，它们还继续需要保护。虽然驻科部队做好保护宗教圣地的准备是必不可少的，但是持久的解决办法不能总依靠军队。

56. 需要在这些圣地周围建立“保护区”，以便让这些地方不易受到政治运作的伤害。应当作出安排，把科索沃塞族天主教圣地置于某种国际保护之下。这需要保证圣地的出入、财产权和社区可持续生存。不仅要作为文化和宗教遗迹保护单个圣地，而且也要作为生活社区保护这些圣地。在这方面欧洲委员会和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）都有具体的专门知识，应该请它们在这些安排中发挥一定的作用。

57. 塞族东正教正受到特征方面的压力。除了恐吓和威胁之外，还有人企图重写塞族东正教遗产的历史和起源。他们看到宗教圣地附近没有争议和中性的街道名称被更改和“阿尔巴尼亚化”。科索沃阿族领导人应当作出反应并制止这些活动。

权力下放

58. 为了实现可持续的回返和建立可独立存在的少数民族社区，需要开展权力下放的进程。这将提高科索沃非阿族社区保护其特征和生计的能力、建立对未来的信心并鼓励他们更积极地参与科索沃的施政机构。

59. 早在 2002 年就同意向科索沃塞族人下放权力，但交换条件是他们参加选举和省级机构。然而，直到最近也没有作出真正的努力，也没有表示真正的政治意愿。在 2005 年夏季，因希望迅速取得成果，采用了降低标准的方式并且没有同有关方面进行充分协商。因而取得的结果“太少，太晚”。现在非塞族方面的试验项目已取得了进展。不过，目前还不可能打破科索沃塞族占多数地区的项目所陷入的僵局。

60. 现在应当在更广泛的框架内认真考虑权力下放问题，在地方一级实现有意义的权力下放并增强管辖权。这种框架可以包括尤其科索沃塞族人占多数的若干新市镇。这种框架可以设想在警察、司法、教育、文化、新闻媒介和经济领域增强

管辖权，包括任命重要官员。它可以在科索沃塞族人占多数的市镇之间实现横向联系。还可以考虑安排与贝尔格莱德的特殊关系，但不给予贝尔格莱德在这些城镇的任何权力。不过，一项拥有所有其他市镇没有的特殊管辖权的宏大权力下放计划不应当危及科索沃的中央机构或削弱普里什蒂纳的权威。它应当为少数民族建立有效的机构保证、加强对科索沃中央机构的信任并且帮助普里什蒂纳当局开创领导这些市镇的局面。还有，它要促进并立的机构合并成为合法的实体。

61. 国际社会必须做好准备，协助作出较广泛的权力下放安排。应当从前南斯拉夫的马其顿共和国和塞尔维亚南部类似但不同的进程中汲取经验教训。在这两种情况下，国际社会都要作出重大努力，让当地的阿尔巴尼亚族人在一个多族裔的环境中获得保护其利益和维护其身份所需要的生存空间。国际社会应当做好准备，以保护科索沃塞族和其他少数民族社区利益的同样决心采取行动。

前面的道路

决定未来地位的进程

62. 去年的报告曾指出，处理科索沃未来地位问题的良好时机并不存在。决定科索沃未来地位仍是并将继续是一个高度敏感的政治问题，具有严重的区域影响和更广泛的国际影响。尽管如此，总体评估得出的结论是，开始这一进程的时机现已到来。

63. 去年以来，在科索沃开始了一个由更积极有力的国际参与所推动的政治进程。该进程是基于一个为科索沃提供了政治远景的全面战略。这一进程应当继续。它不会被打断或中止。科索沃要么将继续前进，要么将向后倒退——既已从停滞不前的阶段前进到有所期待的阶段，就不能再让科索沃陷于停滞不前的状况。

64. 在执行标准方面的进展情况极为参差不齐。亟需取得进一步的进展。但是，推迟未来地位进程的做法不大可能会导致在执行标准方面取得进一步的可见进展。只有让各方继续看到政治远景，只有国际社会愿意并且能够动用比现在更大的能量和压力，才能取得进展。只要适当处理未来地位进程，这一框架就能用以取得进一步进展。

65. 目前，在科索沃和贝尔格莱德以及该区域内存在一个共同的期待，即未来地位进程将要开始。在这次全面审查期间，各方对话者准备参与未来地位进程的态度逐渐发生转变。在普里什蒂纳领导人中曾存在彼此争斗、而不是为下面的步骤作准备的倾向。最近，任命了一个在科索沃总统领导下的谈判小组，由五位最著名的科索沃阿族领导人组成。在贝尔格莱德领导人中曾存在彼此观望、而不是向前看的强烈倾向。如今，则存在更强的做好准备和彼此团结的意识。科索沃塞族曾不愿走到一起讨论他们面临的挑战。如今，各派科索沃塞族已汇集在一起开展讨论。就这次全面审查所作的工作推动了这些事态发展。尽管如此，所有这些趋

势都较脆弱。需要在普里什蒂纳和贝尔格莱德以及科索沃塞族中作出巨大努力，以协调划一的方式为未来地位进程作出准备。

66. 此外，各个方面均需科索沃具有明确的未来地位。科索沃阿族期待政治进程将向前推进，并期望科索沃未来地位的决定将在科索沃的政治和经济发展方面带来更大的明确性。科索沃塞族需要这种明确性，以便就其今后的生活作出明智的决定。对贝尔格莱德而言，科索沃未来地位的决定将消除内部政局不稳的一个重要源头，并有助于塞尔维亚实现其欧洲前景。将科索沃未来的问题摆上议程，也更符合该区域的利益。明确性将刺激区域政治和经济合作，并消除目前阻碍该区域发展的一个不稳定因素。

67. 一定要在国际社会仍在科索沃驻有足够力量之时启动未来地位进程。目前在国际社会中存在日益严重的“科索沃疲劳症”。推迟未来地位进程将加剧这种疲劳症，并削弱国际社会开展这一进程的能力。未来地位进程的开始需要各国和各组织将科索沃问题再次明确摆上议程，从而将为重振国际参与的力度创造基础。

68. 国际社会致力于确保未来的科索沃按照安全理事会第 1244 (1999) 号决议的规定，尊重所有族裔群体的政治、社会和经济权力。这一点也必须体现在让少数族群参与该进程的努力之中。除了贝尔格莱德和普里什蒂纳，科索沃塞族也必须作为该进程的一方得到处理。还必须找到让更小的族群参与的各种机制。它们经常表示愿为科索沃未来地位作出贡献。但它们也期待这一进程将处理它们自己在未来科索沃中的权力和作用问题。

69. 科索沃未来地位进程将与前南斯拉夫其他地区的和平进程有很大区别。与这些进程相比，在科索沃没有以往的和平计划可作为基础。国际社会和各方也未作多少准备。此外，谈判涉及的是仍属某一主权国的一部分、但暂由联合国通过临时自治机构实行管理的领土。

70. 因此，必须慎重行事。在整个未来地位进程中，必须尽一切努力使各方走到一起并始终不散。这种广泛参与必须得到各方尊重。切勿仓猝推进这一进程，而必须是在对议程和各种所涉问题有明确、共同了解的情况下推进这一进程。目前仍然缺乏对议程的这种明确了解。最终结果必须是稳定和可持续的。因此，不应人为设定最后期限。不过，该进程一旦开始，就不能加以阻碍，必须进行到底。

71. 业已指出，在为全面审查进行协商的过程中花费了很大精力，以便为可能进行的未来地位讨论营造有利环境。这方面的一个重要部分是促成贝尔格莱德和普里什蒂纳之间的部长级直接非正式对话。分别在地方政府部长和文化部长之间举行的这些会议，是两年来政治级别上的首次直接对话。下放权力及文化和宗教事项是任何未来地位进程中的重要部分。继续进行这些讨论直至该进程初期阶段的做法，将成为一种建立信任措施以及各方愿为一个稳定、多族裔的科索沃作出贡

献的信号——无论未来地位进程的结果如何。这些讨论应成为该进程其后各阶段的组成部分。

72. 未来地位进程还必须有效谋求邻国的参与。它们将需要理解和支持该进程，并对开展进程的方式感到放心。对于确保在整个进程中保持稳定并且最后结果有助于区域稳定而言，这一点将至关重要。标定与前南斯拉夫的马其顿共和国的边界将具有特别意义，这个问题应在该进程结束前解决。

继续推进标准执行工作

73. 要继续推进标准执行工作，将需付出极大努力。将存在一种风险，即注意力将集中到地位问题，因而有损于标准执行的工作。但至关重要的是，必须调集足够资源，以确保标准执行工作能够继续，且劲头丝毫不减，承诺更加坚定。在未来地位进程中，国际社会将能发挥更大的杠杆作用，以推进标准执行工作。这种杠杆作用必须得到充分利用。加强标准执行工作，对于在政局愈发紧张的时期增加科索沃塞族和其他少数族裔的信心，将起到至关重要的作用。对于取得该区域和国际社会的信任，这一点也将至为重要。

74. 为促进标准执行进程，国际社会应加紧在关键领域的努力，并审查一些现行做法。有必要加快财产权方面的工作，加强回返政策，改进人权文书，加强各方面的执法工作并确保私有化不会对少数族裔造成歧视性的影响。这些领域中的进展将为未来地位进程的展开提供更稳固的基础，并使可持续的稳定地位更有可能得到实现。

实现和解的挑战

75. 现在必须展开和解进程。主要责任将落在多数族裔领导人的肩头。那些渴望获得承认、实现一体化和得到投资的领导人，也必须显示出慷慨肚量。科索沃阿族必须力求以不损害其他族裔利益的方式确定自己的民族认同。他们必须理解少数族裔在自身的民族认同、文化和生计方面感到的压力。科索沃塞族和贝尔格莱德也必须承认这些举措，并积极参与和解进程。他们必须认识到，留在科索沃体制之外，最终不会给他们带来他们寻求的保护。科索沃阿族必须开始与科索沃其他族群寻求对话，而科索沃塞族也必须开始与普里什蒂纳寻求对话。所有族群都必须作出努力，将自己的未来建立在包容性、现代化和民主的基础上，而不是建立在分离和族裔归属的基础上。

76. 在找寻和查明失踪者方面取得的进一步进展将为和解进程作出重要贡献。那些痛失亲人的人需要并且应当了解真相。必须加强政治努力，以满足他们的正当要求。还应紧急考虑能否投入更多资源，用于解决尚未查明身份的案子。

77. 在可预见的将来，科索沃不会成为一个科索沃阿族和科索沃塞族的融合之地。两族间的融合也许从未有过。尽管如此，和解进程应当开始。该进程必须发

端于科索沃内部，并得到所有族群的拥护。国际社会必须鼓励和解进程，并提供积极支持。

国际社会的作用和责任

78. 开始未来地位进程的决定将把科索沃——和该区域——带入一个困难的新阶段。国际社会将需要具有推进未来地位进程的力量。一旦决定了未来地位，国际存在——军事和民事存在——将需得到必要资源，以便使用稳定有序的方式管理解决办法的实施过程。

79. 联合国在困难的情况下有效履行了任务，实属难能可贵。但是，联合国在科索沃的作用正与日俱减。科索沃地处欧洲，那里存在强有力的区域组织。今后，这些区域组织——特别是欧盟——将须在科索沃发挥最突出的作用。它们将握有可资利用的手段，能够提供欧洲一体化进程框架内的远景。但是，要对科索沃的国际存在作出任何重整，都必须以协调方式进行，以便确保当前和今后的需要能得到满足，国际社会的可信性能得到保持。

80. 在开展未来地位进程的同时，国际社会应明确表明留下来支持这一进程及其结果的决心。欧盟应在近期内考虑加强实地存在，以便在执行标准进程中发挥更大作用，为长期参与做好准备，并为欧洲对科索沃作出的承诺提供一个看得见的例证。在地位问题决定以后，将指望欧盟发挥更突出的作用。其中涉及的方面包括：警察和司法部门，这方面需要持续的存在，但规模较小且更为专业化；监测和支持标准执行进程，该进程将逐步并入欧盟的既定进程；以及目标明确的能力建设活动。

81. 北约也将需要继续驻在科索沃。目前正在进行改组，以便北约领导的驻科部队在减少总兵力的同时保持其有效性和效率。目前，没有任何其他组织能够提供同样的稳定基础。美国向驻科部队派遣人员之举将至关重要。这将具体体现美国的持续参与。

82. 欧安组织在实地经验和专门知识方面拥有宝贵财富。将需要这种存在，以便使国际社会能够监测和支助标准执行工作，增进各族群之间的信任并找出能力建设方面的需要。

83. 随着联合国最终卸下其现有职责，主要责任也应由其他组织接手。将须考虑任命高级代表——或者作出类似的安排。此种安排应以欧盟为坚实根基，同时确保更广泛的国际社会、特别是美国能够继续致力参与。但是，必须本着伙伴关系和当地自主的精神建立国际存在。每个冲突后局势均有自身的具体特点。因此，照搬波斯尼亚和黑塞哥维那的经验将是流于简单化的做法。不过，在与族裔间问题有关的领域中，可作“波恩大国”安排之设想，用以增进信任与和解。

84. 融入国际体制结构的路线图将为科索沃的未来提供真正的前景。激励措施必须明确、可见。欧盟如加强在科索沃的存在，将为欧洲作出的更有力的承诺提供看得见的例证。

85. 贝尔格莱德也将需要看到加入欧洲——大西洋合作框架的明确好处。欧盟关于开启稳定与结盟协定谈判的决定是这方面的一个里程碑。但是，对贝尔格莱德而言，最重要的激励措施将不在科索沃问题之外，而是在这一范围之内。更广泛地下放权力的安排将是最重要的部分。

86. 决定科索沃未来地位的进程本身将是一个高难度的挑战。国际社会必须尽最大努力，以便确保无论最终是何种地位，都不会沦为“失败的”地位。科索沃不能无限期地处于国际管理之下。但是，科索沃仍将继续依赖在实地的大量国际存在。在如此诸多的领域所需的支助不能靠遥控提供。国际社会必须具备所需的耐久力。进入未来地位进程并不意味着进入了最后阶段，而是意味着进入了国际存在的下一阶段。

附录

负责全面审查科索沃局势的秘书长特使工作范围

宗旨。该全面审查是为进一步履行安全理事会第 1244 (1999) 号决议规定的联合国在科索沃的职责，其中包括促进旨在决定科索沃未来地位的政治进程。审查将为秘书长提供依据，以便就局势是否有利于启动未来地位进程作出政治判断。

审查框架。审查将在第 1244 (1999) 号决议和安全理事会各项相关主席声明的范围内开展。

方法和范围。全面审查将包括与各方和实地的主要行动者以及国际社会进行范围广泛的协商，以便评估当前局势和可能开展下一阶段进程的条件。审查将研究实际政治现实，并考察在执行标准方面取得持续切实进展的基础上启动未来地位进程的正式先决条件。审查还将考虑到与可持续施政有关的问题，包括法治和安全问题。审查还将探讨启动和开展未来地位进程的各种方式。

特使将与秘书长驻科索沃特别代表密切协商。此外，他还将与安全理事会各成员、联络小组、各有关区域组织、各方、各相关区域行动者和其他主要方面进行协商。科索沃特派团将应特使的请求提供必要支助及其所掌握的资料和分析。

时限。秘书长将在特使所作协商的基础上，同时考虑到实地局势，就全面审查的启动、步伐和持续期间作出决定。希望审查能在 9 月完成。

结果和报告。特使将直接向秘书长报告。特使将向秘书长提出全面报告，说明标准执行情况以及科索沃境内和与科索沃有关的总体局势。

2005 年 6 月 13 日，纽约